

# LA REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Samuel GONZÁLEZ RUIZ y Julio Cesar GUILLÉN BONIFAZ

La Constitución y la legislación federal ha sufrido en los dos últimos años importantes cambios, dando como resulta la creación de nuevas leyes que están definiendo nuestro nuevo sistema de seguridad pública; generando mecanismos de actuación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno para hacer frente a los graves problemas de inseguridad por los que atraviesan los Municipios, Entidades Federativas y la Federación, teniendo como fin único, que la seguridad pública se vea reflejada en la vida diaria de nuestra sociedad y en sus instituciones.

La nueva legislación en materia de seguridad pública tiene como base la reforma constitucional del 18 de junio del 2008, que incorpora nuevos procesos, facultades, principios e instituciones a nuestro orden jurídico, por lo que a lo largo de estos años se ha ido reglamentado esos elementos, a través de la reciente Ley General del Sistema de Seguridad Pública, Ley de la Policía Federal, o bien, reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, mismas que al generar mecanismos obligatorios de coordinación entre las instituciones de seguridad pública, también están encaminadas a ser las puertas de acceso al nuevo sistema de justicia penal.

La seguridad pública antes de la reforma, era apreciada como una función única de las instituciones de seguridad pública, es decir, la policía, sin embargo el paradigma ha cambiado, ya que la nueva definición de Instituciones de Seguridad Pública, que son las encargadas de garantizar dicho derecho a la sociedad, es ahora interpretado como un conjunto de instituciones que se encuentran encabezadas por el Ministerio Público y las policías, así como la incorporación de una visión mas amplia, integrando la prevención y la obligatoria coordinación entre las autoridades.

Así, resulta necesario el conocer a cabalidad el nuevo marco constitucional para esta redefinición del concepto de Seguridad Pública.

1. La reforma constitucional a la seguridad pública y a la justicia penal publicada, el día 18 de junio de 2008, fue el resultado de un proceso en el que participaron las principales fuerzas políticas y actores sociales. Reflejan equilibrios fundamentales que deben ser respetados para desarrollar un modelo procesal penal acusatorio preparado constitucionalmente para México, teniendo en cuenta los estándares de

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

derechos humanos y los tribunales internacionales, como la Corte de San José, dentro de un proceso evolutivo que debe durar hasta junio de 2016 y, por otra parte, la exigencia de la seguridad pública que es una garantía constitucional que ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que también está inscrita en los propios elementos de los pactos internacionales de derechos humanos como garantías de seguridad.

En este contexto seguridad pública en un marco de derechos humanos, se logra cuando el estado es eficaz para poder desarrollar las actividades tendientes a garantizarla, que incluyen la posibilidad de que el Ministerio Público y las policías investigadoras puedan desarrollar sus funciones de manera profesional.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado lo siguiente:<sup>1</sup>

**“SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.** Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, **CON LA SEGURIDAD PÚBLICA, DEBEN COADYUVAR A LOGRAR LOS OBJETIVOS DE ÉSTA, TRADUCIDOS EN LIBERTAD, ORDEN Y PAZ PÚBLICA, COMO CONDICIONES IMPRESCINDIBLES PARA GOZAR DE LAS GARANTÍAS QUE LA CONSTITUCIÓN RECONOCE A LOS GOBERNADOS. EL EXAMEN DE LOS DIFERENTES PRECEPTOS CITADOS, CON LOS DEMÁS ELEMENTOS QUE PERMITEN FIJAR SU ALCANCE, LLEVA A CONCLUIR QUE, JURÍDICAMENTE, LOS CONCEPTOS DE GARANTÍAS INDIVIDUALES Y SEGURIDAD PÚBLICA NO SÓLO NO SE Oponen sino se condicionan recíprocamente.** No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear **condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías;** de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases **para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida,**

---

<sup>1</sup> **Registro No.** 192083; **Localización:** Novena Época; Instancia: Pleno Fuente; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000 Página: 557.

libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.”

2. En el marco de la evolución de la doctrina de la seguridad pública a partir de la reforma de 1994, la Reforma a la Seguridad Pública y Justicia que se publicó el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, redefinió la expresión Seguridad Pública, determinando expresamente al Ministerio Público como una institución de Seguridad Pública y confirmó las competencias de los tres órdenes de Gobierno y señaló obligaciones de coordinación específicas entre las instituciones policiales.

En efecto, el nuevo artículo 21 de la Constitución señala:

**“...Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública...”**

Por esto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que las definiciones aplicables son las siguientes:

**VIII. Instituciones de Seguridad Pública: a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal;**

**IX. Instituciones de Procuración de Justicia: a las Instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales y demás auxiliares de aquél;**

**X. Instituciones Policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas**

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares;”

Así, el artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que *“La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.”*

En efecto, la Constitución en su artículo 21, señala que *“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados Y LOS MUNICIPIOS, comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”*.

La Seguridad Pública está conectada de manera sistémica, con la procuración de justicia, la justicia penal y la ejecución de penas. Es decir, las partes o los elementos que integran estos sistemas deben de funcionar adecuadamente para lograr los fines de la seguridad pública y la justicia penal, que respecto a la primera está establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública misma que indica:

*“Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados Y LOS MUNICIPIOS, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

Lo antes expuesto, se encuentra conectado, en un marco de garantías y de derechos, y dentro de las acciones necesarias a las capacidades de la Procuración de Justicia y de las funciones judiciales a cargo de los órganos jurisdiccionales que en los términos del artículo 14 de la Ley Suprema, generan los actos de sanción penal para lograr la prevención general o especial de los delitos, y en el caso mexicano actual en el marco de un proceso penal acusatorio y oral.

Así según el artículo 21 de la Constitución enuncia *“La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.”* La función judicial exige independencia e imparcialidad, en los términos constitucionales, pero también exige cumplimiento de otras disposiciones constitucionales y particularmente las que se refieren a los fines del proceso penal que de conformidad con el artículo 20 de la Constitución, apartado A, fracción I, son: *“... el esclarecimiento*

*Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz*

*de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen,”.*

Estos elementos no son facultativos sino obligatorios para los fines del proceso penal. Y deben complementarse como elementos para lograr la Seguridad Pública en el marco Constitucional.

Debe destacarse también la interconexión entre la seguridad pública y la justicia en la protección de bienes tutelados. Así por ejemplo la siguiente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entiende la seguridad pública de manera amplia cuando afirma que:<sup>2</sup>

*“...el imperativo del Estado de controlar de manera efectiva y unitariamente todo lo relacionado con las armas de fuego, se determinó expedir dicha ley, pues al reglamentar todas las actividades relacionadas con éstas se coadyuvaría al logro de la seguridad pública, estableciendo las condiciones y los requisitos para autorizar la portación de armas, con la finalidad de garantizar la tranquilidad en el país, a efecto de evitar, en lo posible, los hechos de sangre y el pistolero, el mal uso de las armas y asegurar el respeto a la vida y a los derechos de los demás, así como proteger a la colectividad de la inseguridad y de los abusos de quienes ponen en peligro a la sociedad...”*

El artículo 20, apartado A de la Constitución Política que señala que *“El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, PROCURAR QUE EL CULPABLE NO QUEDE IMPUNE y que los daños causados por el delito se reparen”*. Así **el proceso penal debe procurar que el culpable no quede impune** como objeto central del proceso para que se logre la seguridad pública, una finalidad que exige la prevención general y prevención especial a través de la sanción de los delitos con lo que se determina que el culpable no quede impune. La utilización de los medios de negociación en los términos constitucionales mexicanos, no puede darse de manera libérrima ni para todos los bienes jurídicos protegidos, sino en los términos del artículo 17 de la Constitución. Es importante señalar que el artículo 22 de la Constitución incluye el principio de que *“Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.”*

Este principio de proporcionalidad de la pena al delito de que se trate y al bien jurídico afectado representa una directiva o mandato al legislador para que los diversos tipos penales tengan una relación proporcional al delito y al daño, pero también para que los jueces a la hora de dictar sus resoluciones tomen en cuenta al bien jurídico afectado y al daño específicamente realizado.

Por tanto debe relacionarse necesariamente con lo que busca el proceso penal, es decir, con el procurar que el culpable no quede impune. No se trata desde luego de que se dé la proporcionalidad entre la afectación de los bienes jurídicos ejemplo: la

---

<sup>2</sup> **Registro No.** 189636; **Localización:** Novena Época, Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIII, Mayo de 2001 Página: 459.

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

pérdida de la vida debe ser sancionada con la pérdida de la vida, en UNA LEY DEL TALIÓN CONSTITUCIONALIZADA. Pero desde luego sí se trata de que quien haya cometido un delito, después de una investigación con todas las garantías y un proceso acusatorio, reciba una sanción para lograr la función preventiva general y especial y la seguridad pública como garantía.

La Constitución prevé aspectos importantes para la pena, por un lado el fin de prevención general que se manifiesta en los objetivos de la seguridad pública según el artículo 21 de la Constitución mediante la investigación del delito y la prevención del mismo, y por otra parte el fin de la sanción penal de la prisión contenido en el artículo 18 de la Magna Carta.

En cuanto a la prevención general, como hemos señalado anteriormente, el artículo 21 de la Constitución señala que LA SEGURIDAD PÚBLICA es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que COMPRENDE LA PREVENCIÓN DE LOS DELITOS; LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN PARA HACERLA EFECTIVA. Y las funciones de las instituciones de seguridad pública que comprende al Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno que deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública.

En el mismo sentido, el artículo 18 de la constitución señala que *“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios PARA LOGRAR LA REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD Y PROCURAR QUE NO VUELVA A DELINQUIR, observando los beneficios que para él prevé la ley.”*

El artículo anterior establece a lo que se conoce como la prevención especial en su doble aspecto: el de la reinserción del individuo que delinquiró y en su aspecto de incapacitación para que ese individuo no vuelva a cometer el delito mientras este privado de su libertad.

3. Es importante subrayar que las materias que son competencia de las autoridades de seguridad pública desde el punto de vista concurrente desde el artículo 21 Constitucional son las siguientes:

- a) **La sanción de las infracciones administrativas** de conformidad con el párrafo cuarto de este artículo que señala *“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”*
- b) **La prevención de los delitos** que se logra en los aspectos de prevención general mediante la investigación y la persecución penal para hacerla efectiva procurando que se abata la impunidad; y la

*Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz*

prevención especial con sus funciones de reinserción de las personas sometidas a medidas de prisión y en su caso de la incapacitación. Está además la visión de prevención que señala el artículo 2º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que obliga al Estado a “desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.”

- c) **La participación en la investigación de los delitos**, toda vez que **la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías**, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. Y lo señalado en el artículo 76 de la Ley General previamente citada.
- d) **La coordinación para lograr los fines de la Seguridad Pública** entre las Instituciones Policiales de los tres órdenes de gobierno **(que incluye al Municipio) con el Ministerio Público**.
- e) **La participación de las instituciones policiales conformando el Sistema Nacional de Seguridad Pública** y los órganos que derivan.
- f) **La participación de las policías municipales en las operaciones policiales de vigilancia y protección de la ciudadanía, y que generan la mayoría de las detenciones en el sistema penal mexicano, por ser realizadas en “el momento de que se realiza el delito o inmediatamente después”<sup>3</sup>**, en relación con las funciones asignadas en el artículo 77 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que señala “Efectuar las detenciones en los casos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.
- g) **Participar de manera directa en la atención de las víctimas de los delitos y faltas administrativas**, particularmente en los términos de lo señalado por el artículo 40 del multicitado ordenamiento General, para los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública que señala que: “... los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho.”

Por su parte el artículo 134 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala que participaran también en el desarrollo de

---

<sup>3</sup> Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

las políticas públicas de atención a la víctima, que deberán prever, al menos los siguientes rubros:

- I. Atención de la denuncia en forma pronta y expedita;*
- II. Atención jurídica, médica y psicológica especializada;*
- III. Medidas de protección a la víctima, y*
- IV. Otras, en los términos del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

Y en programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno incluyendo las municipales para:

- a. Prevenir la violencia infantil y juvenil;*
- b. Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;*
- c. Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y*
- d. Garantizar la atención integral a las víctimas.”<sup>4</sup>*

**h) Coordinación de las Instituciones de Seguridad Pública para cumplir con los fines de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la garantía constitucional,** el Artículo 7 del ordenamiento general en comento, señala:

*“Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:*

- I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;*
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;*
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;*
- V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;*

...

*X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;*

...

---

<sup>4</sup> Artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fracción III.

*Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz*

*XV. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.”*

Estos elementos según la Ley General están fundados en la siguiente distribución de competencias:

*“CAPÍTULO IX*

*De la distribución de competencias*

*Artículo 39.- La concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:*

*A. Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:*

*I. Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;*

...

*B. Corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:*

*I. Garantizar el cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones que deriven de ésta;*

*II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del Sistema;*

...

*XIV. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.*

*Los Estados y los Municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios.”*

Resulta obvio que todas estas acciones de coordinación deberán hacerse en el marco de los elementos de relación entre seguridad pública, procuración de justicia como institución que busca los fines de la seguridad pública y la impartición de justicia y la ejecución penal dentro de los esquemas constitucionales previstos.

4. La competencia en Materia de Seguridad Pública y su evolución histórica en la jurisprudencia.

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

La seguridad pública es competencia fundamental de los municipios que ya que desde la Reforma Constitucional que determinó la autonomía municipal en los años 80, la Constitución señaló<sup>5</sup>:

*“Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

...

*h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;...”*

La evolución de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia, que ha sido desde la actuación de los Municipios en la misma, hasta una posición que eliminaba la posibilidad de intervención de los Estados en las esferas municipales, al federalismo cooperativo, modelo en el que nos encontramos.

En efecto la primera fase de la jurisprudencia señala<sup>6</sup>:

*“De lo expuesto se sigue que la litis en la controversia radica, sustancialmente, en determinar si las facultades en materias de seguridad pública y tránsito dentro de los Municipios deben corresponder a la esfera municipal o a la estatal. Ello exige analizar el contenido de las fracciones III y VII del artículo 115<sup>7</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los antecedentes que dieron lugar a su incorporación a ese cuerpo legal.”*

*“La redacción vigente del artículo 115, en la parte reproducida, proviene de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente.”*

*“Derivado de lo expuesto hasta aquí, se sigue que el Órgano Revisor de la Constitución pretendió, a través de la enmienda en comento, fortalecer el ámbito competencial del Municipio, recogiendo un viejo anhelo del constitucionalismo mexicano, de ahí que las facultades establecidas en la fracción III del artículo 115 constitucional entre ellas las de seguridad pública y tránsito, a las que se refiere la presente controversia corresponden en primera instancia al Municipio así como que sólo a través de las leyes estatales, cuando así fuere necesario, se podrá establecer el concurso de los Estados en esta materia. Esta interpretación histórica y causal teleológica se ve fortalecida por la gramatical. En efecto, el precepto en análisis señala que los servicios públicos que enumera serán prestados por el Municipio y sólo en los casos que fuera necesario, las leyes establecerán la participación del Gobierno Estatal. De esta*

---

<sup>5</sup> Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>6</sup> Registro No. 4030, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Noviembre de 1996 Página: 250.

<sup>7</sup> Artículo 115. "... III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: ... h) Seguridad pública y tránsito; e ... VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente;...”

Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz

*forma, las materias de seguridad pública y tránsito se encuentran reservadas por la Constitución a los Municipios y sólo en los casos en que fuera necesario la Legislatura Local está facultada para establecer el concurso del Gobierno del Estado. Lo anterior significa que las materias que la Constitución Federal reserva a los Municipios podrían encomendarse a los Estados, pero ello tendría dos condiciones: que se estableciera en la ley y que ello sólo podría ocurrir cuando fuera necesario.*

*“En los preceptos locales reproducidos se reitera la disposición de la Constitución Federal de que las materias de seguridad pública y tránsito son de la competencia municipal y que el Estado podrá participar cuando lo determinen las leyes y así fuere necesario. Además, se precisa que sólo a través de convenios y acuerdos celebrados entre los Municipios y el Gobierno del Estado y sus organismos competentes se podrá establecer el concurso de los mismos. De esta forma, se establece cómo es que el Gobierno del Estado puede coadyuvar con el Municipio en la prestación de los servicios públicos de seguridad pública y tránsito.”*

La competencia de seguridad pública es también analizada en las siguientes resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <sup>8</sup>

*“A SU VEZ, EN EL ARTÍCULO 21 DE LA CARTA FUNDAMENTAL SE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE VELAR POR LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS GOBERNADOS, CUANDO ORDENA QUE TODOS LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE PERTENEZCAN A LA FEDERACIÓN, ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS SE ORGANICEN BAJO LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, HONESTIDAD, EFICIENCIA Y EFICACIA.”*

*“Para ello, se contempla en dicho numeral, la obligación de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de LOS MUNICIPIOS para coordinarse en esta materia, pues el federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia, y ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada el estado mexicano no puede, ni debe hacerle frente mediante una estrategia desarticulada, siendo necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública, ya que la corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones*

---

<sup>8</sup> Registro No. 21015, Localización: Novena Época, Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXVII, Junio de 2008 Página: 406.

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

*equitativas en la realización de un deber común que es el de garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.*

*“Ahora bien, los agentes de la policía, miembros de los cuerpos de seguridad pública realizan una actividad de interés general y social, encomendada a vigilar y proteger el orden público a favor de los gobernados; de ahí que el tipo de prestación de sus servicios deba regularse por sus propias leyes, ya que con esa calidad, mantienen una relación de carácter administrativo con el Estado que está regida por sus propias normas legales y reglamentarias.*

El Máximo Tribunal señala además la existencia de un federalismo cooperativo en el tema en comento cuando indico que:<sup>9</sup>

*“En tanto existe la obligación de coordinar los esfuerzos de todas las instancias de gobierno en la consecución del fin común de combate a la delincuencia, puede concluirse que la seguridad pública se ubica en el contexto del federalismo cooperativo, pues tiende a buscar la uniformización por medio de la cooperación de las diversas instancias hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio.*

*“De esta forma, la Constitución Federal contempla que la materia de seguridad pública participe del federalismo cooperativo, pues prevé la coordinación de la atribución combinada y compartida de los distintos órdenes de gobierno. Esta coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, debe ser a través de una ley, en términos del último párrafo del artículo 21 y del artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley que establezca las bases de coordinación en materia de seguridad pública.”*

*“Este Tribunal en Pleno considera que, al inscribirse la seguridad pública en el federalismo cooperativo, la coordinación que establezca la ley emitida al efecto por el Congreso de la UNIÓN NO PUEDE LIMITARSE A UNA COORDINACIÓN DE AUTORIDADES POLICIALES O ADMINISTRATIVAS, SINO QUE TAMBIÉN INCLUYE A LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS.”*

*“Pues bien, debe señalarse que la seguridad pública entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad de custodia del bien jurídico así definido.”*

---

<sup>9</sup> Registro No. 20942, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXVII, Abril de 2008 Página: 1706.

*Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz*

*“Dentro de este conjunto de actuaciones se sitúan claramente las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a las instituciones de seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, las instituciones policiales.”*

*“Sin embargo, por relevantes que sean esas actividades policiales en sentido estricto, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto concepto delimitador de la competencia de los poderes públicos. Existen otros aspectos y otras funciones distintas de las instituciones de seguridad pública, atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas que componen aquel ámbito, lo que permite afirmar, desde un punto de vista positivo, que la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública, y negativamente, que no puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso, en el ámbito de las funciones de las policías, pues es obvio que pueden regularse al respecto actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia de seguridad pública, no se inmiscuyan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos.”*

La Suprema Corte ha evolucionado en cuanto a la visión que se debe tener frente a las Instituciones de Seguridad Pública, pero sobre todo a la acerca del actuar y proceder del Municipio en su estricta aplicación de la función señalada en el numeral 115 de nuestra Constitución, antes referido. Estos cambios son sin duda, efecto de la importancia que ha dado las políticas públicas en materia de seguridad, ya que es el Municipio el principal actor, a través de su policía, tanto en materia de prevención como combate al delito. Lo anterior como consecuencia de la proximidad de la ciudadanía con el Estado.

5. La vinculación entre la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la ejecución de las penas ~~que~~ son elementos que sirven para garantizar la Seguridad Pública como derecho de los habitantes de la República Mexicana, tiene un evidente vinculación con el sistema de justicia penal y desde luego con el proceso penal, pero no pueden confundirse. La Constitución fue reformada con definiciones que determinan claramente los derechos y las obligaciones de los actores en cada una de las etapas, que están desde luego interconectadas pero no son extensibles todos los derechos y obligaciones de cada uno de estos en las otras etapas.

La sistematización de las garantías en materia de Seguridad Pública que contempla la Constitución, se realizará a continuación, por medio de diversos rubros, que van desde la detención hasta la ejecución de las penas, pasando por los derechos no solo de la defensa, sino la forma de defensa adecuada para el acusado; para así entender las garantías como un solo sistema en conjunto, al mismo tiempo interpretados bajo el artículo 14 constitucional, entendiendo al sistema como un proceso justo, que

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

cumple y garantiza en todo momento las formalidades debidas, lo que en sistema sajón es denominado “*deu proces of law*” o en su traducción al español como *el debido proceso*.

Por lo anterior, es importante tenerlos claros, para poder garantizarlos y estudiarlos. Son garantías en la Constitución respecto a la Seguridad Pública las que a continuación se enumeran:

**A. Los derechos de toda persona detenida** son los siguientes, mismos que deberá ser respetados por todos **los integrantes de las instituciones policiales incluyendo las municipales:**

- a) La lectura de derechos. Desde el momento de la detención se le harán saber al imputado los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio. (Art. 20)

Es decir, desde **el momento que el agente de policía sea Municipal, Estatal o Federal** detenga al inculcado, cuando exista flagrancia, cuasi flagrancia o en cumplimiento a una orden de aprehensión, **deberá informarle que i) se le está deteniendo por la probable comisión del delito que corresponda, ii) que tiene derecho a declarar o a guardar silencio el cual no podrá ser usado en su perjuicio, iii) que tiene derecho a ser asesorado por un abogado en cualquier etapa del procedimiento y que si no tiene dinero para contratar un abogado, se le nombrará un abogado de oficio.**

Esto desde luego implica que el agente aprehensor deberá garantizar que leyó los derechos al imputado, pudiendo utilizar cualquier medio de registro.

Independientemente de lo anterior existen elementos de protección para toda persona que desde luego incluyen los siguientes;

- b) La persona detenida debe ser tratada con dignidad (Art. 1);
- c) Queda prohibida toda incomunicación, intimidación o tortura. (Art. 20 y 22);
- d) Toda persona tiene derecho a declarar o a guardar silencio cuando está siendo investigada o ha sido detenida. Sin que se le pueda obligar a rendir declaración o tener entrevista. En cualquier momento el declarante puede abstenerse de declarar. (Art. 20);
- e) Tendrá derecho a escoger libremente a su abogado desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. (Art. 20);
- f) A aportar ante el Ministerio Público los testigos y demás elementos de pruebas pertinentes que ofrezca, y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley (Art. 20);

*Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz*

- g) El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirsele declaración o entrevistarle (Art. 20);
- h) A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;
- i) A que se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;
- j) Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.
- k) En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

**B. Los derechos de las víctimas** son los siguientes:

- a) Denunciar (Art. 16) y obtener apoyo profesional y eficaz de las instituciones de la Seguridad Pública (21) incluyendo las **Municipales**, estatales o federales;
- b) Recibir asesoría jurídica;
- c) A ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y las leyes;
- d) Coadyuvar con el Ministerio Público y la policía (**incluyendo las Municipales, estatales** o federales), aportando datos o elementos de prueba con los que cuente en la investigación. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;
- e) Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;
- f) Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa;
- g) Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos tanto al Ministerio Público como al juez de control de manera directa;
- h) Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

o desistimiento de la acción penal, o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;

- i) A interponer otros recursos en los términos que prevea la ley;
- j) El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos y testigos (Art. 20);
- k) Que el Juez de control garantice sus derechos al mismo tiempo que los del imputado, basado en el principio de equilibrio o ponderación en las resoluciones que debe señalar y particularmente las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial (Artículo 16);
- l) A que el Ministerio Público solicite la prisión preventiva al Juez de Control para los casos en que se requiera para su protección. Este derecho se encuentra en el artículo 19 de la constitución que señala: “*El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, LA PROTECCIÓN DE LA VÍCTIMA, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso*”;
- m) La restricción de la publicidad del juicio en ciertos casos, para su protección (Art. 20);
- n) La posibilidad constitucional de la víctima de que en caso de delincuencia organizada las actuaciones realizadas en la fase de investigación puedan ser incorporadas al juicio cuando existan riesgos para las víctimas (Art. 20), y
- ñ) Como todos los ciudadanos los relativos a la garantía de la seguridad pública en las que tienen derecho que la actuación de los Ministerios Públicos y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala. Como elemento central debe destacarse que el Máximo Ordenamiento señala principios de actuación que la autoridad debe realizar a favor de la víctima u ofendido y que deben guiar su actuar en particular el Ministerio Público y las instituciones policiales (**incluyendo las Municipales, estatales o federales**).

Por lo que el artículo 21 enuncia “*La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, OBJETIVIDAD, EFICIENCIA, PROFESIONALISMO, HONRADEZ Y RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN ESTA CONSTITUCIÓN.*”

Para la víctima u ofendido estos principios significan que deben ser desarrollados para la protección de sus derechos, por lo que se analiza de la siguiente manera:

*Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz*

**Primero.-** Eficiencia<sup>10</sup>: (Del lat. *efficientia*). 1. f. Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.”

En el caso concreto se trata de lograr los elementos que permitan que los derechos de las víctimas u ofendidos sean restituidos o reparados, pero también que la acción de las instituciones de seguridad pública aclaren el delito mediante los procesos de investigación y que se procure que el culpable no quede impune.

**Segundo.-** La Constitución exige también que la víctima u ofendido sea tratado profesionalmente, por lo que **Profesional:** según el diccionario citado: 1. adj. Perteneciente o relativo a la profesión; 4. adj. Hecho por profesionales y no por aficionados. Fútbol profesional; 5. com. PERSONA QUE EJERCE SU PROFESIÓN CON RELEVANTE CAPACIDAD Y APLICACIÓN.

Es decir que, la víctima u ofendido reciban la atención de parte de instituciones de seguridad pública profesionales y debidamente capacitados.

**Tercero.-** Por su parte la característica de honradez el mismo diccionario señala que: “Honradez. (De honrado). 1. f. Rectitud de ánimo, integridad en el obrar.”. Lo que desde luego implica ausencia de corrupción

La conjugación de las características antes señaladas deben dar como resultado un óptimo funcionamiento de las Instituciones de Seguridad Pública a favor de la víctima u ofendido, ya que claramente será atendido por servidores públicos que cuentan con una instrucción, formación y valores que permitirá cumplir con los fines de la seguridad pública social.

C. Las **facultades constitucionales del Ministerio Público y las instituciones de policía (incluyendo las Municipales, estatales o federales)** en el nuevo proceso penal son las siguientes:

- a) La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. (Art. 21);
- b) Las autoridades encargadas de desarrollar la investigación de los delitos (las instituciones de seguridad pública **incluyendo las Municipales, estatales o federales**) se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución (Art. 21), además de los contenidos en el artículo 109 para todo servidor público que son los de *“lealtad e imparcialidad ... que deban observar en el desempeño en sus empleos, cargos o comisiones”*;
- c) Toda persona que desarrolle funciones en las instituciones de seguridad pública deberán estar debidamente certificados y registrados en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Art. 21);

---

<sup>10</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. <http://www.rae.es>.

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

- d) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala (Art. 21);
  - e) El Ministerio Público y las instituciones policiales **incluyendo las Municipales, estatales** o federales deberán coordinarse entre sí y con otras instituciones para desarrollar la investigación y en su momento ejercer la acción penal, colaborando así a los fines de la seguridad pública. (Art. 21)
  - f) El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público. Los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial en los casos señalados por la ley;
  - g) Cualquier persona **incluyendo las policías Municipales, estatales** o federales puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención;
  - h) Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder (Art. 16);
  - i) El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que la ley (Art. 21)
  - j) Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial (Art. 16), y
  - k) La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal (Art. 16).
- D. Ahora respecto a la autoridad Judicial comprende:
- a) La autoridad judicial tendrá como facultad propia y exclusiva la imposición de las penas, su modificación y duración (Art. 21);
  - b) Los jueces de control, resolverán, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos (Art. 16);

*Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz*

- c) Las audiencias frente al juez de control se regirán por los principios de concentración, continuidad e inmediación, publicidad y contradicción (Art. 20);
- d) En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia (Art. 16);
- e) El juez de control dictara una orden de aprehensión cuando preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión (Art. 16);
- f) Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor (Art. 16);
- g) Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión (Art. 19), y
- h) Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial (Art. 17).

E. El proceso penal y la jurisdicción penal están regulados en la Constitución de la siguiente manera:

a) **Definición:**

El proceso penal será acusatorio y oral, y tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. (Art. 20)

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

b) **Tribunal previamente establecido y debido proceso.**

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho (Art. 14).

c) **Independencia de los Tribunales.**

Los jueces y tribunales penales garantizarán la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

d) **Justicia pronta.**

El derecho de toda persona a que se le administre justicia por tribunales en materia penal implica que sea juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que el imputado solicite mayor plazo para su defensa. (Art. 20)

e) **Justicia completa e imparcial.**

Los tribunales emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. (Art. 17)

Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. (Art. 17)

La imparcialidad implica que El juicio penal se celebre ante un juez que no haya conocido del caso previamente. (Art. 20)

f) **Prohibición penas impuestas con analogía y mayoría de razón y ley exactamente aplicable al caso.**

Queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate. (Art. 14)

g) **Plena convicción del juez en la sentencia.**

El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado. (Art. 20)

h) **Carga de la prueba en la acusación.**

La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. (Art. 20)

i) **De la defensa adecuada.**

El imputado tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente. (Art. 20)

Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá

*Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz*

derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera. (Art. 20)

- j) **Obligación del estado de lograr el acceso a la justicia** mediante una defensoría pública que cumpla con los estándares constitucionales.

Por lo que La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

- l) **Igualdad procesal de las partes.**

Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente. (Art. 20)

- m) **Teoría de la prohibición de prueba por violación de derechos fundamentales.**

Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula (Art. 20). Esta norma se complementa con la que indica los requisitos para las medidas de investigación que requieren control judicial como los cateos, las intervenciones de comunicaciones privadas, y otros medios de investigación autorizados en las leyes que señala “Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio (Art 16).

- n) **Presunción de inocencia.**

Se presume la inocencia del imputado mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa. (Art. 20)

- o) **Prohibición de penas.**

Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. (Art. 22)

Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (Art. 22)

- p) **Tiempo de detención.**

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención. (Art. 20)

- q) **Prohibición de retroactividad.**

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. (Art. 14)

- r) **El proceso penal se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.** (Art. 20)

- s) **Principio de publicidad.** El juicio será público.

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo. (Art. 20)

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes. (art. 17)

t) **Principio de contradicción y prohibición de comunicación ex parte.**

En el juicio, la presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral. (Art. 20)

Ningún jugador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución. (Art. 20)

u) **Principio de inmediación y libre valoración de la prueba.**

Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. (Art. 20)

Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona la admisión, el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica. (Art. 20)

v) **Del Inicio del proceso.**

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente. (Art. 19)

w) **Del auto de vinculación a proceso.**

Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. (Art. 19)

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el

*Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz*

acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. (Art. 19)

x) **Del juicio abreviado y la terminación anticipada del proceso.**

Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. (art. 20)

y) **De los beneficios al inculpado que acepte su responsabilidad.**

La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad. (Art. 20)

Sobre el particular cabe señalarse que los beneficios al inculpado deben ser aplicados y regulados en todo momento bajo la interpretación integral de la Constitución y sobre todo observando los fines del proceso penal que en este caso, sería que el culpable no quede impune. Por lo que se necesita una regulación cuidadosa que no extinga la pena que ha de merecer sujeto activo. Ya que la simple reparación del daño, si bien es cierto, por un lado resarce el daño causado, también lo es que la falta de aplicaciones de la pena, violentaría el sistema penal. Así los beneficios al inculpado que acepte su responsabilidad, deberán limitarse a la regulación de la pena, mas nunca a su extinción.

z) **Prisión preventiva.**

Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. (Art. 18)

El juez ordenara la prisión preventiva a solicitud del Ministerio Público sólo cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. (Art. 19)

El juez ordenará oficiosamente la prisión preventiva, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. (Art. 19)

aa) **Duración máxima de la prisión preventiva.**

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del

*Entre libertad y castigo:  
Dilemas del Estado contemporáneo*

imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares. (Art. 20)

**bb) De la revocación de la libertad.**

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso. (Art. 19)

F. Regulación Constitucional de la ejecución de la pena:

**a) Determinación judicial de la pena, su modificación y duración.**

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial .

**b) Sistema penitenciario.**

Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.(Art. 18)

**c) La autoridad administrativa organizará el sistema penitenciario.**

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación y la salud como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. (Art. 18)

**d) Los sentenciados.**

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa. (Art. 18)

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso. (Art. 18)

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. (Art. 18)

La descripción completa de los derechos y garantías constitucionales de los investigados, indiciados, acusados, procesados o sentenciados, de la víctima u ofendido, así como de los atribuciones y facultades de los actores de la investigación,

*Estudios en homenaje a la maestra  
Emma Mendoza Bremauntz*

proceso y ejecución penal, son de suma importancia porque permite demostrar que están definidos cada uno de ellos en el nivel constitucional. Desde luego, que tal y como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos derechos se pueden ampliar, pero no cuando se dan en detrimento de otras partes como las víctimas u ofendidos, o cuando el resultado es confusión de los derechos y obligaciones de cada uno de los actores, perjudicando la posibilidad de lograr una correcta justicia y seguridad pública.